

ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ І НЕДОЛІКИ ОБЛІКУ ЗЕМЛІ ТА ЇЇ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ ЛІСІВНИЦТВІ

Орест ФУРДИЧКО,
академік НААН України,
доктор економічних наук,
професор, директор
Інституту агроекології
і природокористування
НААН України

Андрій БОБКО,
кандидат
сільськогосподарських наук,
провідний науковий співробітник
Інституту агроекології
і природокористування
НААН України

Земля, як визначено Конституцією України, «є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Це, здається, кожному зрозуміло, бо життя людини починається від землі, де вона зростає, навчається, здійснює певну виробничу діяльність, створюючи свій добробут, робить особистий внесок у розвиток суспільства тощо. Ставлення до землі завжди було і буде наріжним каменем соціально-економічних відносин у суспільстві, віддзеркаленням справедливості чи несправедливості, досконалості чи недосконалості чинної системи економічних механізмів щодо розподілу продуктів праці між їх виробниками.

УДК 332.1; 332.3; 631.630.61

Термін «землекористування» є невід'ємною частиною будь-якого впорядкованого землеробства, у т. ч. лісівництва. Землеробство передбачає отримання земельної ренти, яка належить власнику землі, в Україні — українському народу. За часів незалежності лісове господарство опинилося поза межами аграрного виробництва, а також поза контролем землевпорядкування економіки користування землею, внаслідок чого воно й досі залишається переважно дотаційним. За наказом Держзем агентства України (від 23.07.2010 р., № 548) лісівництво виведено зі складу аграрного виробництва, що є завуальованим кроком для звільнення суб'єктів від плати за землю, хоча ще на початку ХХ ст. навіть в надзвичайно жорстких умовах колишньої Катеринославської губернії (тепер — Дніпропетровська область) було прибутковим.

Ключові слова: видатки, дохід, землевпорядкування, землекористування, лісівництво, лісокористування, реформа, управління земельними ресурсами.

Ми вживаємо термін «землекористування» у значенні використання земельних угідь як продуктивної сили, тобто землеробства, за якого в складі виробленої продукції є певна її частка (рента), — що є наслідком дії природних чинників, — яка не належить суб'єкту підприємницької діяльності — землекористувачу. В складі економічної науки, це «Рентний дохід — дохід, що його можна отримати з землі як фактора сільськогосподарського і лісового господарського виробництва залежно від їх якості та місця розташування земельної ділянки» [1].

Земельна реформа в Україні, проголошена 1990 року внаслідок переходу економіки держави до

ринкових відносин, як складова економічної реформи передбачала «перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, раціонального використання і охорони земель». Постановою Верховної Ради УРСР 1990 року «Про земельну реформу» був визначений строк оформлення права на володіння або користування землею — до 15 березня 1991 року, який неодноразово подовжували і врешті-решт про нього взагалі забули...

Мало хто знає, що реформування земельних відносин у галузі лісівництва перевели на рейки «реформування лісокористуванням», визначаючи «права та обов'язки ... лісокористувачів» [3], замість землекористувачів, що, зрозуміло, зовсім не одне і те ж. Адже лісокористування — це збір урожаю, а землекористування — його вирощування. Як до того дійшли органи влади — довга історія. Ми не маємо наміру описувати історичні віхи розвитку тих механізмів, багатоходових дій спритних підприємців під час кардинального реформування економіки країни, котрі вбачали переважно особисті інтереси. Їх було безліч, і вони неодноразово повторювалися — від указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України до наказів керівників міністерств і відомств, з одним наміром, — легітимізувати терміни «лісокористування» замість «землекористування», «рубка лісу» замість «вилучення деревини», «землі лісового фонду» замість «землі лісогосподарського призначення» тощо. І все це з наміром відокремити лісівництво як галузь рослинництва від аграрного сектора економіки, землекористування, землеробства. Отже, звільнити його

від одного з головних економічних принципів — від плати земельної ренти на користь українського народу.

Так, досі в складі Верховної Ради України — уже VII скликання — є Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, у віданні якого питання «охорони і раціонального використання надр, тваринного та рослинного світу, ... формування національної екологічної мережі, природних ландшафтів та об'єктів природно-заповідного фонду», а терміни «землі лісові», «лісівництво» і «лісогосподарське виробництво» [4], що обов'язково передбачають використання землі (лісове землеробство), навіть не згадуються. А це — близько 8-9 млн га, які є і мають використовуватись як продуктивна сила. В Україні землі лісові щорічно продукують близько 35 млн м³ [5], у т. ч. у межах землекористувачів Держлісагентства України — близько 25 млн м³ [6], з реалізації якої суб'єкти господарювання (відомі в народі як лісгоспи), мають фінансувати власну виробничу діяльність, а також здійснювати плату за землею органам влади на виконання ними їх конституційних зобов'язань щодо фінансування соціальних обов'язків держави (освіта, охорона здоров'я, громадський порядок, оборона тощо).

Результати використання земель лісових у практиці українського лісівництва певною мірою можуть оцінити всі економісти і бухгалтери за простою схемою:

Сальдо (чистий дохід) = дохід — видатки.

Більш докладні обчислення ми опустимо, відмітивши головне.

Ще за часів Російської імперії ефективність землекористування, тобто використання земельних угідь для здійснення лісівництва, як й інших видів економічної діяльності, щорічно контролювалася на той час губернськими і уїзними (повітовими) земствами. В організаційно-структурній формі нині їм відповідають Головні управління Держземагентства в областях, яким підпорядковані територіальні органи земельних ресурсів нижчого рівня. Ми пишемо «в організаційно-структурній формі», бо в дореволюційний період земства здійснювали не тільки облік земельних ресурсів, а й аналізували показники економічної ефективності використання землі землекористувачами. Тоді ще не «винайшли» терміна «лісокористувачі», і його не було у складі Лісового Уставу, що діяв у Російській імперії до революції 1917 року.

У ті часи також існували землекористувачі з лісівництва, які звітували Земству про економічні результати своєї діяльності. З дореволюційного досвіду відомі, наприклад, показники фінансово-економічної діяльності Велико-Анадольського лісництва, звідки починалась у середині XIX ст. історія степового лісорозведення. За результатами його діяльності у 1901-1903 рр. (табл. 1) землекористування було позитивним, доходи перевищували видатки.

Таблиця 1

ДАНИ ПРО ДОХІД І ВИДАТКИ У ВЕЛИКО-АНАДОЛЬСЬКОМУ ЛІСНИЦТВІ 1901-1903 роки¹

Роки	Дохід, руб., коп.	Видатки, руб., коп.	Чистий прибуток, руб., коп.
1901	24220,73	18128,02	6092,72
1902	27306,19	17396,82	9909,37
1903	20807,35	17196,04	3611,31
Середнє за 3 роки	24111,43	17573,62	6537,79

¹ Матеріали для оцінки земель. Екатеринославской губернии. Том IV, часть I. Мариупольский уезд. — Екатеринослав. Типография Губернского Земства. — 1904. — С. 111.

В Азовському лісництві (1811,4 дес.) дохід становив 20044,65 руб., видатки — 14629,81 руб., чистий прибуток — 6014,44 руб. у 1903 р., або 3,32 руб./дес. Схоже фінансове становище було в Ялинському лісництві — 1462,7 дес. зручних (за сучасними термінами — земель лісових), з розміром річного чистого доходу 5,62 руб./дес.

Закономірно, що Земства колишніх губерній і уїздів Російської імперії провадили контроль економіки землекористування у різних формах його обліку, у т. ч. у межах усіх землекористувачів (табл. 2), тобто суб'єктів тоді багатокладної економіки.

Така система давала змогу контролювати ефективність господарювання на землі, шукати, за необхідності, шляхи ефективнішого використання земельних угідь для лісівництва. Навіть у найскладніших природно-кліматичних умовах Катеринославської губернії (нині переважно Дніпропетровська область), у Маріупольському уїзді лісівництво було прибутковим.

Відокремивши українським законодавством облік земельних ресурсів від економіки, від спостереження за економічними результатами їх використання землекористувачами, український народ — власник природних ресурсів втрачає контроль за привласненням земельної ренти.

Наведемо для обґрунтування доволі спрощеного обчислення стосовно землекористування у лісівництві в Україні. Площа вкритих лісовою рослинністю земель (без полезахисних лісових смуг, захисних насаджень тощо) за ДЗК на 1 січня 2013 року становила 8,2 млн га. Згідно з Законом «Про Державний бюджет України на 2012 рік» було встановлено дохід у розмірі 88,9 млн грн, а видатки з держбюджету — 722,1 млн грн (рис.), включаючи Держлісагентство України, Державне управління справами і Мінагрополітики і продовольства України. Зауважи-

Таблиця 2

РОЗПОДІЛ ЗЕМЕЛЬ МАРІУПОЛЬСЬКОГО ПОВІТУ (УЇЗДУ) ЗА КАТЕГОРІЯМИ ВОЛОДІННЯ²

Категорія владений	Площа, десятин		Число володільців
	Ліс	Чагарник	
Учреждения (казна)	4642,8	—	4
Немцы-поселяне на над. з.	451,8	0,4	28
Немцы-поселяне на куп. з.	75,9	—	4
Евреи-колонисты	41,75	—	4
Греки-поселяне	128,3	106,06	4
....			
Частные собственники	34,1	169,56	10

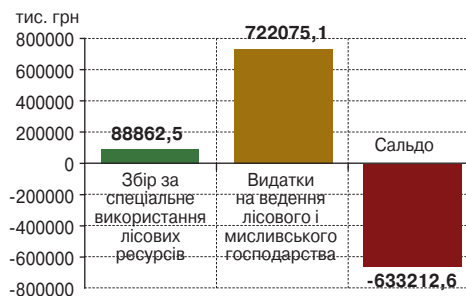
(* — мовою оригіналу)

мо також, що розмір доходів за т. зв. «спеціальне використання лісових ресурсів» у складі Законів «Про Державний бюджет України» здійснюється знеособлено і без будь-якого зв'язку та порівняння з доходами відповідних Головних розпорядників бюджетних коштів.

Отже, в економіці лісівництва в Україні маємо питомий дохід 10,83, видатки — 87,98, сальдо (збитки) — мінус 77,15 грн/га за результатами діяльності 2012 року. А це становить близько 88 % від обсягу видатків. Отже, фактично впродовж усіх років незалежності «панує» збиткове лісівництво... з волі головних розпорядників бюджетних коштів і місцевих органів влади. Яка держава може таке дозволити собі, коли мова йде про використання земельних угідь, переважно, за доволі сприятливих природно-кліматичних умов для лісового господарства?

Рис.

ПОРІВНЯННЯ НАДХОДЖЕНЬ ДОХОДУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ З ВИДАТКАМИ НА ВЕДЕННЯ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА на 2012 рік



² 1 десятина = 1,092 га.

ських до водних. Найвність у межах великих земельних масивів облікових категорій земельних ресурсів різного екологічного стану за їх описом згідно із Стандартною класифікацією землекористування ЄЕК ООН, особливо стосується лісів у публічному сприйнятті, за науковим визначенням «землевларядкування» — земель лісових, у межах яких формуються і мають постійно охоронятися лісові екосистеми. Але не за змістом «обмежити рубки», під чим розуміється вилучення деревини для виробництва лісових матеріалів, а зі змістом «стале ведення лісового господарства, тобто здійснення самоокупного і прибуткового лісівництва».

Наразі маємо справу з тим, що керівники головних розпорядників коштів державного бюджету ще не забезпечили належного обліку земельних угідь, а Держземагентство України створює черговий нормативно-правовий акт, на жаль, нікчемного змісту: «Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель» [7]. Його видання є продовженням «удосконалення» (беремо в лапки, бо справжнє спрямування — зовсім протилежне!) нормативно-правових актів для підміни змісту «землекористування» терміном «лісокористування», відокремлення лісівництва від аграрного виробництва. До того ж всупереч чинній в Україні Класифікації ВЕД, а також Стандартній класифікації землекористування ЄЕК ООН. Остання саме в першому розділі чітко вміщує облікову категорію використання земель — «agricultural land», що в перекладі українською мовою означає «землі сільськогосподарські».

На превеликий жаль, у преамбулі згаданого наказу не акцентується увага на тому, що останній відверто суперечить Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», в якому записано: «Метою адаптації законодавства України

до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquires communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього» [8]. У наказі, без посилання на цю Програму, записано дещо інше: «з метою забезпечення обліку земель за видами їх цільового призначення у державному земельному кадастрі наказую... Затвердити Класифікацію видів цільового призначення земель», що додається [7]. Додається, всупереч Державній програмі, «гібрид» доволі віддалених еколого-економічних «організмів» — КВЦПЗ + КВЕД відповідно, Класифікація цільового призначення земель + Класифікація видів економічної діяльності.

Зауважимо також, що поділ земель за основним цільовим призначенням встановлено Земельним кодексом України (ст. 19), а класифікація за видами економічної діяльності — Державним класифікатором ДК 009:2010, розробленим Держкомстатом України і затвердженим Держспоживстандартом України. Підприємницькі домагання полягають, певно, у тому, щоб вилучити землі лісгосподарського призначення із обліку землекористування у складі Секції «А» — «Сільське господарство, мисливство, лісове господарство» за ДК 009:2005 (на той час діючий), та віднести лісівництво до секції «Н» — «Діяльність готелів та ресторанів»...

Окремо слід відмітити, що проблема землеустрою і розроблення Державного земельного кадастру в Україні й досі недостатньо враховує норми Стандартної класифікації землекористування ЄЕК ООН [9], яка передбачає бінарну форму обліку, обидві його частини. По горизонталі відображаються облікові категорії земельних ресурсів за їх екологічним станом, а по вертикалі — поділ їх за попиту, тобто за власниками/користувачами зе-

мельних угідь. За екологічним станом по горизонталі (графи) визначено чітко 7 (сім) облікових категорій першого рівня з їх нижніми категоріями обліку, по вертикалі (рядки) — власники/землекористувачі. Облікова категорія земельних ресурсів «Забудовані землі» має доволі розгалужений поділ на категорії обліку нижніх рівнів. Але також існують виокремлення, наприклад, підкатегорій за призначенням (землі комерційного призначення, землі громадського призначення, землі змішаного використання тощо), що не характеризує їх стан за екологічним описом. Ще менш зрозумілим є облікова категорія «землі промисловості» (графа 37), бо саме зміст рядка 4 (промислові та інші підприємства) має давати відповідь на запитання, яка площа земельних ресурсів надана у власність чи на право постійного користування підприємствам промисловості, до того ж з їх поділом за видами економічної діяльності підприємств. І ця площа має включати не тільки забудовані землі, а й інші облікові категорії, у т. ч. сільськогосподарські та лісові.

Згідно зі згаданим вище наказом, «нові» норми класифікації різко змінюють зміст лісівництва і лісового господарства як галузі рослинництва. Візуально легко уявити економічне «значення» лісівництва, що надається начебто державою за наказом Голови Держземагентства України, що може бути використаний для формування громадського розголосу щодо використання ним земель, порушуючи при цьому низку чинних нормативно-правових актів. Лісівництво, виходить, за еколого-економічним значенням значно нижче, ніж багато інших видів цільового призначення, та вміщено в Державному земельному кадастрі України нижче від категорій «Землі оздоровчого призначення», «Землі рекреаційного призначення», «Землі історико-культурного

призначення» тощо. Прикро те, що не зрозуміло з цієї ініціативи введено ці протизаконні зміни до нормативно-правових актів з питань землекористування, врегульованих ЗК України. Останнє уможливило б правоохоронним органам провести слідчі дії щодо нанесення моральних (ігнорування напрямів інтеграції до асоціації з Європейським Союзом), а також матеріальних збитків, у т. ч. через ухилення від плати за землю при здійсненні лісівництва і тінювим привласненням земельної ренти.

Такий «гібрид» за біологічними законами нежиттєздатний, бо «схрещення» має різнорідні біологічні властивості, тому й має бути негайно скасованим, незважаючи, що його погоджено з низкою міністерств і відомств (до речі, які не мають ніякого відношення до земельного законодавства — не будемо плутати його з землекористуванням) та зареєстровано, на жаль, у Міністерстві юстиції України.

Література

1. Енциклопедія корпоративного управління. — / Т. III. // Термін «Рентний дохід». — К.: Видавничий Дім «Корпорація», 2007. — С. 156.
2. Про земельну реформу. Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р., № 563-Х-ХІІ. Із змінами / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/563-12>.
3. Лісовий кодекс України. Закон України «Про внесення змін до Лісового кодексу України» від 8 лютого 2006 р. № 3404-IV. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T385200.html.
4. Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання. Постанова Верховної Ради України. Із змінами від 18.04.2013 № 220-VII. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/11-18>.
5. Державний лісовий кадастр України на 1 січня 1996 року / Міністерство лісового господарства України. — Ірпінь, 1997. — 508 с.
6. Довідник Лісового фонду України за матеріалами обліку лісів 2011 року / Державне агентство лісових ресурсів України. Українське державне проектно-виробниче об'єднання. — Ірпінь, 2012. — 130 с.
7. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель. Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 № 548. Із змінами / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10>.
8. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року №1629-IV. Із змінами / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
9. Standard Classification of Land use. UN-ECE (Geneva) / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://www.unescap.org/stat/envstat/stwes-class-landuse.pdf>

Питання Земельної реформи в Україні, насправді, є наріжним каменем здійснення економічної реформи, тому й має бути під контролем Держземагентства України. Будь-які погодження щодо формування економічних відносин власниками/землекористувачами, тобто суб'єктами господарювання всіх видів економічної діяльності, мають спрямовуватися

1. Удосконалити та розширити повноваження і обов'язки органів Держземагентства України з урахуванням досвіду згаданих вище колишніх Земств Російської імперії (не все минуле є негативним).
2. Внести до уже виданих державних актів на право володіння/користування землями для формування Державного земельного кадастру щодо особливостей обліку земельних ресурсів норми опису земельних масивів, що надаються суб'єктам господарювання, із зазначенням шифрів за класифікаційними рівнями КВЕД, згаданим ДК 009:2010, визнаючи при цьому, що всі землекористувачі, які здійснюють свою діяльність на землі як продуктивні сили, є землекористувачами сфери «agricultural land» (аграрні землі).
3. Упровадити в практику ведення усіма Головними розпорядниками бюджетних коштів, що використовують у своїй діяльності земельні ресурси агро-сфери, у т. ч. земель лісових, порівняння видатків з доходами та прозорого їх оприлюднення для органів влади і для громадськості.
4. Уточнити у тексті Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель склад і зміст облікових категорій нижнього рівня у межах «Забудовані землі», керуючись необхідністю визначення їх у поєднанні із характеристикою стану за екологічним описом.

на досягнення ефективного землекористування на основі самоокупності й прибутковості, а також здійснюватися під контролем органів усіх рівнів Держземагентства. Адже недостатньо проголосити державну незалежність і формування ринкової економіки. Необхідно змінювати механізми господарювання, обліку і статистичної звітності. Для цього необхідно:

ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО И НЕДОСТАТКИ УЧЕТА ЗЕМЕЛЬ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНСКОМ ЛЕСОВОДСТВЕ

О. Фурдычко, А. Бобко.

Термин «землепользование» является неотъемлемой частью любого упорядоченного земледелия, в т. ч. лесоводства. Земледелию сопутствует получение земельной ренты, которая принадлежит собственнику земли, в Украине — украинскому народу. Со времени независимости лесное хозяйство оказалось вне аграрного производства, а также вне контроля со стороны землеустройства экономики пользования землей, вследствие чего оно всё ещё остаётся преимущественно дотационным. По приказу Держземагентства Украины (от 23.07.2010 р., № 548) лесоводство совсем выведено с состава аграрного производства, что является завуалированным шагом к освобождению землепользователей от платы за землю, хотя ещё в начале XX ст. даже в чрезвычайно жестких условиях бывшей Екатеринославской губернии (теперь — Днепропетровская область) было прибыльным.

Ключевые слова: расходы, доход, землеустройство, землепользование, лесоводство, лесопользование, реформа, управление земельными ресурсами.

* * *

Фурдычко Орест Иванович, академик НААН, доктор экономических наук, профессор, директор Института агроэкологии и природопользования НААН Украины, agroecologynaan@gmail.com

Бобко Андрей Николаевич, кандидат сельскохозяйственных наук, ведущий научный сотрудник Института агроэкологии и природопользования НААН Украины, anbobko58@gmail.com

LAND MANAGEMENT AND ACCOUNTING DEFICIENCIES OF LAND RESOURCES AND THEIR USE IN UKRAINIAN FORESTRY

O. Furdychko, A. Bobko

The term «land use» is an integral part of any arranged agriculture, including forestry. Agriculture accompanies receiving ground rent, which is owned by the owner of the land in Ukraine — the Ukrainian people. Since independence, forestry was out of agricultural production, as well as beyond the control of land use land economy, so that it still remains largely subsidized. By order of the Derzhzemaagentstva Ukraine (from 23.07.2010 p., № 548) is derived from forestry entirely of agricultural production, which is a thinly veiled pitch for the release of land users from the land, although even at the beginning of the XX century, even in extremely harsh conditions Katerynoslavs'ka former province (now — Dnipropetrovsk region) was profitable.

Keywords: cost, revenue, land management, land use, forestry, forest management, reform, management of land resources.

* * *

Orest Furdychko, Academician of Agrarian Sciences, doctor of economic sciences, professor, director of the Institute of Agroecology and Environmental Agrarian Sciences of Ukraine, agroecologynaan@gmail.com

Andrey Bobko, Candidate of Agricultural Sciences, a leading employee of the Institute of Agroecology and Environmental Agrarian Sciences of Ukraine, anbobko58@gmail.com